

## BRAM VERSCHUERE

Bram Verschuere is professor Bestuurskunde en Overheidsmanagement aan de Universiteit Gent

# Intelligent over het muurtje kijken

Onderzoek naar 61 stedelijke coalities legt interessante aanpak en uitdagingen bloot

*Heel wat burgers en beleidsmakers worstelen met deze vragen: Hoe kunnen we op een positieve manier samenwerken aan verandering in onze stad of gemeente? En hoe verhouden we ons dan het best tegenover elkaar? In 2013 bestudeerde UGent-professor Bram Verschuere, samen met Citymine(d)<sup>1</sup>, de aanpak van 61 netwerken van burgers, overheden en bedrijven die lokale oplossingen vinden voor maatschappelijke uitdagingen. De resultaten van toen blijken nog uiterst relevant vandaag.*

**ESSENTIEEL ZIJN 'SUPER-SPREADERS', FIGUREN OF INSTANTIES DIE IDEEËN KUNNEN OMZETTEN IN ACTIES EN DIE DAARROND OOK NETWERKEN KUNNEN ONTWIKKELEN.**

Gent, 2012. Een aantal mensen verenigt zich om de overgang naar een duurzame en klimaatneutrale samenleving te promoten. Ze proberen hun medeburgers warm te maken voor deze uitdaging. In de schoot van dit initiatief werd de coöperatieve EnerGent opgericht. Zij investeert in hernieuwbare energieproductie, probeert energiebesparing te realiseren en energiediensten te leveren.

Sint-Niklaas, 2011. Vzw Solied (Solidair en Duurzaam) wordt opgericht om vernieuwende ideeën rond duurzaamheid en solidariteit te verzamelen. Samen met de stad en andere verenigingen ondernemen ze actie op het vlak van ruilsystemen, voedsel (volkskeuken, collectief groenten kweken) en inburgering.

Antwerpen, 2008. Het Havenbedrijf wil in de nasleep van de economische crisis een 'totaalplan' ontwikkelen om zijn concurrentiepositie te bestendigen en te zorgen voor het behoud van economische groei. Duurzaamheid is daarbij een essentiële pijler. Het Gemeentelijk

1 Platform voor stedelijk initiatief: <http://beta.citymined.org/>.

Havenbedrijf, de Maatschappij Linker Schelde Oever, Alfaport (koepel logistieke bedrijven), Voka en Essentia (federatie chemische industrie) slaan de handen in elkaar om bedrijven te stimuleren om duurzaam te ondernemen.

Dit zijn slechts drie voorbeelden van wat we 'coalities' noemen: *een verband van maatschappelijke actoren – zoals burgers, organisaties, bedrijven én overheden – die elkaar, in wisselende samenstelling, vinden rond een voor hen belangrijke maatschappelijke uitdaging*. Met andere woorden: dat dit soort netwerken ontstaan, toont aan dat het besef groeit dat het mobiliseren van alle relevante actoren rond een complexe maatschappelijke problematiek (duurzaamheid, energie, integratie, lokale economie ...) wenselijk is om betere oplossingen te vinden. Overheden, burgers en bedrijven reiken elkaar de hand om samen te werken. Een studie in opdracht van het Kenniscentrum Vlaamse Steden (KCVS, 2013)<sup>2</sup> leverde, alleen al voor de 13 Vlaamse centrumsteden, een lijst van 61 dergelijke coalities op langsheen de meest diverse beleidsthema's: zorg, diversiteit, milieu en duurzaamheid, energie, mobiliteit, stadsontwikkeling, economie en ondernemen, participatief bestuur ... Het is een bonte verzameling van netwerken in wisselende samenstelling. Soms is de lokale overheid betrokken, soms niet. Soms gaat het initiatief uit van burgers, soms niet. Wat wel geldt voor elke coalitie: het gaat steeds om zeer tastbare en concrete initiatieven om op lokale schaal enige verandering te realiseren, om lokale antwoorden te vinden op in wezen zeer globale uitdagingen.

## BRENG DE JUISTE MENSEN MET DE JUISTE EN COMPLEMENTAIRE KENNIS AAN BOORD. MEDEWERKERS VAN HET LOKAAL BESTUUR ZIJN TEVENSBETROKKEN BIJ HET BURGERINITIATIEF.

Twee vragen interesseren ons hier:

- Wat zijn de randvoorwaarden om dit soort coalities in hun opzet te doen slagen?
- Hoe werkt zo'n coalitie ten opzichte van de lokale overheid, die toch eindverantwoordelijke is voor het oplossen van lokale beleidsuitdagingen?

### Succesvol?

Om succesvol te zijn, moet een coalitie het juiste verhaal op het juiste moment kunnen brengen. Vaak is dit uiteraard in functie van problematieken die een lokale impact hebben op dat moment. In het geval van EnerGent en Duurzame Haven werd het initiatief genomen op het moment dat overheden de thema's prominent op de beleidsagenda hadden geplaatst. Het op het juiste moment handelen is de eerste stap in het opbouwen van maatschappelijke legitimiteit: aantonen dat men met de juiste zaken bezig is. Maar dat op zich is onvoldoende. Het bouwen aan een sterk netwerk van mensen en actoren die op de diverse maatschappelijke en sociale sleutelposities zitten, is minstens even belang-

rijk. Dit betekent ingebed zijn in de juiste netwerken, en de mensen in die netwerken kunnen enthousiasmeren voor het verhaal. Essentieel daarbij is het hebben van zogenaamde 'super-spreaders', figuren of instanties die ideeën kunnen omzetten in acties en die daarrond ook netwerken kunnen ontwikkelen.

Een andere manier om relevant te zijn, is het verschil maken ten opzichte van andere actoren. Solied meet haar succes af aan de mate waarin zij doet wat de overheid in haar ogen te weinig doet. Ze vinden een niche in kansengroepen waarvoor initiatief wordt ontwikkeld op het vlak van bijvoorbeeld lokale economie (deelsystemen) of integratie. Het is een vorm van pionieren die, als het initiatief resultaat oplevert, ook op de radar van de lokale overheid kan komen, die dan op haar beurt meerwaarde ziet en eventueel ook betrokken wil worden. Dit betekent voor een stuk ook het aanvechten van bestaande kaders. EnerGent wil het bestaande commerciële paradigma van energieproductie en -handel uitdagen en aanvechten. Zij wil nieuwe modellen die gekenmerkt worden door duurzaam-

<sup>2</sup> Verschuere, B., Segers, J. & Van Bruystegem, S. (2013). *Stedelijk coalitie-denken. Een verkennende studie*. Studie in opdracht van Kenniscentrum Vlaamse Steden vzw.



Bram Verschuere

heid, coöperatie, winstdeling en draagvlak. In zekere zin is dat ook wat Duurzame Haven wil doen: het bewust maken dat milieuduurzaamheid belangrijk is, en het sensibiliseren van alle actoren in en rond de haven.

Een laatste succesfactor is 'leren'. Dat kan intern, waarbij partners in de coalitie kennis en expertise uitwisselen. In het geval van Duurzame Haven wisselen partners kennis uit over hoe zij in hun eigen individuele organisatie met 'duurzaamheid' omgaan. En, zeker wanneer coalities bezig zijn met complexe materie – zoals in het geval van EnerGent – is het belangrijk om de juiste mensen met de juiste kennis aan boord te hebben. Bovendien is die aanwezige kennis het best ook complementair en van alle markten: technisch, juridisch, financieel, politiek enz. Het leren kan ook extern: in de case van EnerGent was de kennis die geleend werd bij andere

energiecoöperaties cruciaal om snel te kunnen starten met het initiatief. Intelligent over het muurtje kijken naar andere gelijkaardige coalities als het ware, iets wat Solied ook doet door het overnemen van bestaande praktijken, zoals boekenruil, LETS-systemen of stadslandbouw.

#### De lokale overheid?

Het onderzoek van het KCVS toonde ook enkele randvoorwaarden voor de lokale overheid om op een effectieve manier te kunnen omgaan met dit soort coalities. Die coalities komen tenslotte voor een stuk op het terrein van de lokale overheid, omdat zij actief proberen om innovatieve oplossingen voor beleidsproblemen te realiseren.

Ten eerste is er een bestuurscultuur nodig die openstaat voor eigen initiatief uit de samenleving. De lokale overheid moet erkennen dat het bij coalitiedenken gaat om een nieuwe manier van werken,

in de richting van meer co-creatie met diverse actoren in de samenleving. Dit impliceert dus een bereidheid om te erkennen dat er in de stad dingen van onderuit kunnen gebeuren. Binnen het kader van deze basishouding van openheid naar burgerinitiatief toe, is het verder cruciaal dat de overheid die houding doortrekt wanneer het om concrete projecten gaat. Daarbij mag er ook geen schrik zijn voor tegenspraak, omdat dat het beleid net ook kan inspireren.

Een tweede randvoorwaarde heeft betrekking op de rol van de lokale ambtenaren, die eigenlijk aanwezig moeten zijn in netwerken en buurten waar initiatieven ontstaan. In de case van EnerGent zijn er bijvoorbeeld overlappende cirkels tussen stadsbestuur en de coalitie: medewerkers van het lokaal bestuur zijn tevens betrokken bij het burgerinitiatief. Een dergelijke rol vereist ook bepaalde skills: kunnen communiceren, openstaan voor wat er gebeurt, geen schrik hebben van wat daar leeft. De ambtenaar moet met andere woorden een stuk 'mee' zijn met het verhaal van de coalitie. In dat geval verandert dat ook enigszins de stijl waarop politici en ambtenaren met elkaar omgaan. Zoals een beleidsmaker zegt: "Bij ons lopen ambtenaren (spreekwoordelijk) binnen en buiten op colleges... Dat is belangrijk, ze zijn de go-betweens tussen beleid en de burgerinitiatieven." Politici moeten dan wel voor een stuk kunnen aanvaarden dat ambtenaren in die zin een ook eerder 'politieke' rol opnemen.

Een derde randvoorwaarde gaat over het speelveld dat het lokaal bestuur gunt aan de coalitie. Er is immers nog altijd het primaat van het democratisch verkozen bestuur, dat krijtlijnen kan (moet?) uitzetten. Een duidelijk speelveld is ook

## HET IS ZOEKEN NAAR HOE EEN 'KADERSTELLEND' OVERHEID KAN SAMENGAAN MET EEN GEDOOGBELEID VOOR ACTIES DIE NIET GEBRUIKELIJK ZIJN.

nuttig voor de coalities zelf, om te weten tot waar hun 'bevoegdheid' in het publieke domein reikt. In een aantal cases gaf het lokaal bestuur aan dat men een aantal zaken inzake dienstverlening in de hand wil houden. In dat geval worden deze zaken dus vanuit de eigen werking uitgebouwd. De implicatie is dan wel dat alles wat buiten deze exclusiviteit van het lokaal bestuur valt, voldoende ruimte zou moeten bieden, zodat ook coalities zinvol op het terrein kunnen komen.

Het komt vaak neer op afspraken rond een gedeelde visie op een beleidsthema of beleidsprobleem. In de case EnerGent zien we dat binnen de gedeelde visie op energie, de stad wel nog altijd de autonomie heeft om speerpunten te bepalen: "Politici moeten op een bepaald moment kunnen trancheren. Ik pas voor een verhaal waarin je als politicus geen eigen visie meer mag hebben." De overheid moet dus wel nog kaders kunnen stellen waarbinnen burgerinitiatieven dan

kunnen meespreken en meebeslissen, zeker in dossiers met grote maatschappelijke impact.

Ten slotte, als laatste randvoorwaarde, komt het erop neer dat er moet worden 'toegelaten wat niet verboden is', zodat coalities voldoende zuurstof krijgen. De lokale overheid laat dan in feite toe dat de coalitie 'op de rand werkt', in de grijze beleidszone. Een soort gedoogbeleid vanuit de stad voor acties die niet gebruikelijk zijn. Dat betekent ook dat de lokale overheid initiatieven niet 'doodknuffelt'. Dat deze laatste randvoorwaarde ergens conflicteert met de vorige randvoorwaarde van de 'kaderstellende overheid', toont aan dat het nog niet helemaal duidelijk is hoe overheid en coalitie zich dienen te verhouden. Dat is alvast een uitdaging voor lokale besturen, die ook in de toekomst steeds vaker participatief zullen denken en zijn.



Lokale beleidsmakers zijn het best betrokken in netwerken en buurten waar initiatieven ontstaan.